



CEDE

DOCUMENTO CEDE 2004-32
ISSN 657-7191 (Edición Electrónica)
SEPTIEMBRE DE 2004

LA ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SOCIEDADES AVANZADAS

MEINHARD MIEGEL*

Resumen

En los últimos tiempos se puede observar, sobre todo en las sociedades más desarrolladas, que se ha llevado a cabo un cambio sustancial en la organización del sistema pensional, de un sistema de transferencias públicas a uno basado en patrimonios privados. La razón fundamental para este cambio es la profunda transformación demográfica de los países industrializados. Dado que el número de personas de edad ha crecido aceleradamente, también han aumentado sustancialmente los gastos en las transferencias públicas. Hace 30 años, Alemania dedicaba una quinta parte del Producto Interno Bruto para cubrirlos; hoy en día dedica, una tercera parte, y, si no se producen reformas sustanciales del sistema de seguridad social, dentro de 30 años se llegaría a la mitad del PIB. Por esta razón es posible pensar que la futura generación económicamente activa se pueda negar a aceptar esa deuda. Por esta causa los sistemas de seguridad social deben ser transformados ahora. Sin embargo aún existe resistencia política ante esto, pues no todos quieren aceptar los cambios ocasionados por tales transformaciones. Este trabajo expone cómo una sociedad cuyos miembros participan en la producción de riqueza de manera sustancial a través de patrimonios privados, tiene una estructura y una comprensión de sí misma muy distinta de aquella que depende de las transferencias públicas.

Palabras Clave: Seguridad social, transferencias públicas, patrimonio privado, Productividad.

Clasificación JEL: D33, J26, J32.

* Director, Institut für Wirtschaft und Gesellschaft, Wissenschaftszentrum, Ahrstr. 45, 53175 Bonn, Alemania, kontakt@iwg-bonn.de

THE ORGANIZATION OF SOCIAL SECURITY IN MODERN SOCIETIES

Abstract

In recent times, and specially in the most developed societies, there has been a substantial change in the organization of the pension code, from public transferences to private patrimony. The main reason for this transformation is a deep demographic change that took place in developed countries, in which aging population has grown fast and expenditure in public transferences has substantially increased. Thirty years ago, Germany needed one fifth of the GDP to cover them, nowadays one third is needed, and in absence of substantial reforms in the social security system, thirty years from now we will talk about half of GDP. Because of this it is possible to think that the future active population could refuse to honor this debt. That is why social security should be transformed now. However there is still some political resistance to it. Not everybody wants to accept the changes occasioned by such transformations. At least this is sure: a society which participates in a substantial way in wealth creation trough private patrimony has a structure and a comprehension of itself very different from one which depends on public transferences.

Keywords: Social security, public transferences, private patrimony, productivity.

JEL classification: D33, J26, J32.

1. Introducción

¿Qué significa seguridad social? Seguridad social significa participar en la producción de riqueza de una sociedad. La forma hasta ahora más importante y, al mismo tiempo, más elemental de esta participación era - y sigue siendo - la participación a través del trabajo remunerado. El individuo aporta a través de su trabajo a la producción social de riqueza y, en la medida en que contribuya, participa de ella - por lo menos en el caso ideal.

¿Pero qué sucede si el individuo – sin importar la razón – no puede participar en la creación de riqueza a través del trabajo? A esta pregunta deben dar una respuesta socialmente aceptable los sistemas de seguridad social, desarrollados primero en Alemania y luego en casi todos los países industriales desarrollados.

Los incapacitados y las personas de edad, que ya no realizan un trabajo remunerado, así como sus sobrevivientes; es decir, los económicamente inactivos tienen dos posibilidades de participar en los bienes y servicios generados por la economía: a través de transferencias, esto es, ingresos que les son trasladados por terceros, o a través del patrimonio. Sin embargo, se debe diferenciar entre transferencias privadas y públicas y entre patrimonios privados y públicos.

2. Las transferencias privadas

La forma más antigua de participación de la población económicamente inactiva en la producción de riqueza son las transferencias privadas, dentro de un marco de uniones sociales, por ejemplo, familiares, así como también de comunas y asociaciones de vecinos, de círculos de amigos o de instituciones

privadas. En épocas anteriores, esta forma de participación era la única que existía para muchos no económicamente activos,

en atención a lo cual estaba regulada rigurosamente. Sin embargo, desde hace algún tiempo este tipo de participación ha perdido importancia, aunque últimamente se insinúen indicios de un cierto resurgimiento de la misma.

Este tipo de transferencias privadas fue relativamente confiable mientras la porción de la población económicamente inactiva era pequeña, las uniones sociales eran grandes y la presión social por proteger a las personas de la tercera edad dentro de esas organizaciones era fuerte. Tal fue el caso en Alemania y Europa hasta la segunda mitad del siglo XIX. Hasta ese momento, las personas de la tercera edad y aquellos incapaces de devengar eran una minoría ínfima. Aquel que ya no podía sostenerse por sí mismo moría pronto. Sobrevivir y poder cuidar de si mismo era casi lo mismo. La minoría inactiva vivía en uniones sociales, a las que por lo general pertenecían varias personas que devengaban.

Esta situación cambió con la industrialización. Con ella aumentaron el estándar y la esperanza de vida y al mismo tiempo creció el número de los que por razones de edad no servían por más tiempo en el proceso de producción industrial, o sea que se convertían en "in-válidos". Paralelamente se disolvieron las uniones sociales tradicionales, pues éstas tampoco respondían a las necesidades de la sociedad industrial. Las restantes familias pequeñas, conformadas en su mayoría solamente por padres e hijos, se vieron sobreexigidas para garantizar una protección digna a los inactivos.

Esta sobreexigencia no sólo tenía razones objetivas. Como lo podemos ver a través de la historia y de la literatura, el sustento de la población inactiva

permanente - diferente al caso de los niños y de los enfermos transitorios - era también a menudo un problema subjetivo. Los incentivos para hacerlos participar en la producción de riqueza eran débiles. Es cierto que la población activa pagaba de ese modo una deuda con los ancianos y daba ejemplo a sus descendientes sobre cómo debían éstos comportarse en el futuro, pero, a pesar de esto, para aquellos que dependían exclusivamente de las transferencias privadas, la vejez y la pobreza iban a menudo de la mano.

Independientemente de esto, con la individualización progresiva, tanto los jóvenes como los ancianos percibían como una carga la estrecha vida social y el control en las uniones sociales. Por esa razón, cada una de las partes buscaba una mayor independencia. Esta aspiración fue reforzada por las condiciones de vida y de vivienda de una sociedad cada vez más urbana. Actualmente, tanto los económicamente activos como los que no lo son, prefieren, en su mayoría, una dependencia mínima de las transferencias privadas. Sin embargo, este deseo está diferenciadamente desarrollado, según el estrato social y los usos en la región de residencia.

3. Las transferencias públicas

Ocupémonos ahora de las transferencias públicas. En este contexto se debe diferenciar entre las financiadas a través de impuestos y a través de aportes específicos. Las primeras tienen una larga historia. Ya en la Antigüedad llegaban recursos a los necesitados que provenían de los impuestos. Más tarde, estas transferencias se concentraron crecientemente en grupos de personas que estaban estrechamente ligadas al poder o al Estado. Sólo hasta que se promulgó la legislación sobre pensiones a finales del siglo XIX, se pudieron beneficiar en Alemania nuevamente amplios estratos sociales,

específicamente los económicamente débiles. Bajo condiciones determinadas, el Estado les concedía un aporte a los trabajadores que ya no devengaban un ingreso para su supervivencia, el cual era financiado por medio de impuestos. En las siguientes décadas, el círculo de los beneficiarios aumentó.

De esta manera se financian actualmente en Alemania las pensiones de ley por vejez e invalidez tanto de los ministros, parlamentarios, empleados públicos, jueces y otros grupos de personas, así como sus herederos. A esto se deben agregar algunas circunstancias especiales. Hoy, en Alemania, más de dos quintas partes de todas las transferencias públicas a la población económicamente inactiva son financiadas mediante impuestos, registrándose una tendencia a aumentar.

Estas transferencias financiadas con impuestos se basan en la capacidad tributaria de toda la economía nacional. Todos los que deben pagar impuestos aportan a las transferencias públicas, tanto personas jurídicas, empresas e instituciones, como personas naturales, sin importar si son independientes o empleados, desempleados o que no devengan, pensionados o estudiantes. Todo aquel que pague impuestos directa o indirectamente, contribuye a financiar estas transferencias. Sin embargo, la carga no es igual para todos: el que devenga mucho y consume en igual proporción aporta más que aquel que devenga y gasta poco. Cada quien paga según su capacidad individual.

Las transferencias financiadas con aportes específicos existen en cambio en Alemania, así como en muchos otros países, sólo desde la primera mitad del siglo XX. Ellas representan un sustituto de los sistemas de seguridad basados en el capital de empleados dependientes, que fueron creados en Alemania a finales del siglo XIX a partir de la legislación sobre pensiones, pero que

fracasaron como consecuencia de la primera Guerra Mundial y de la posterior crisis inflacionaria.

Tales transferencias financiadas mediante aportes, que en Alemania básicamente se diseñaron organizativamente como seguro de pensiones obligatorias, se basan, en tanto sistemas de previsión para empleados dependientes de aquella época, exclusivamente en el factor productivo del trabajo remunerado. Los denominados empleados con obligación de pertenecer al seguro social deben, conjuntamente con sus empleadores, reunir los recursos necesarios mediante aportes que correspondan a sus ingresos. De esta manera, estas transferencias tienen un fundamento económico sensiblemente más débil, que las financiadas por impuestos. Sin embargo, al igual que en el caso de las transferencias financiadas por impuestos, también en el de las transferencias financiadas por aportes, las cargas son desiguales. Quien tiene unos ingresos altos obtenidos de un empleo dependiente, paga – hasta un límite superior determinado – un alto aporte; quien tiene unos ingresos bajos, paga un aporte menor. Sólo las cargas relativas son iguales.

Al contrario de las transferencias financiadas por impuestos, a cuya formación todos los ciudadanos contribuyen, pero de las cuales hoy en día en Alemania pocos disfrutan, aquellos que cotizan al sistema de transferencias financiado por aportes adquieren, sin embargo, bajo circunstancias especiales, por ejemplo, un período mínimo de cotización, el derecho de participar de la producción de riqueza en caso de incapacidad de devengar o en su vejez. Este derecho, que se manifiesta en forma de una pensión, depende del tiempo y del monto por el que se han realizado los aportes. Pero el monto de la pensión no corresponde - por lo menos en las matemáticas actuariales - a los aportes que

se han hecho con anterioridad. Se paga con arreglo a la situación de caja. Si el ingreso por rentas de trabajo de los trabajadores dependientes es alto, esto se traduce de manera positiva en el monto de la pensión. Si decae, también las pensiones caen con ella, independientemente de cómo esté la capacidad de producción de la economía en general.

Así los empelados dependientes y los que han dejado de serlo, se encuentran en una red de relaciones entre sí, que en lo fundamental reproduce las transferencias privadas entre los económicamente activos y los inactivos. En los dos casos las prestaciones fluyen unilateralmente de los primeros hacia los últimos. Los últimos no producen una contraprestación. Se llevan lo recibido a la tumba, de la misma manera como lo producido por ellos fue llevado a la tumba por las generaciones anteriores.

De ello se desprende que los económicamente activos no adquieren, como resultado de su aporte, ningún derecho frente a sus descendientes, en el sentido de ser atendidos en su vejez, de la misma manera que ellos atienden a los ancianos de hoy. Ellos constituyen, más bien – como en el caso de las transferencias privadas - un ejemplo para los que vienen de cómo debe ser la relación con los económicamente inactivos. Pero, si los jóvenes algún día seguirán este ejemplo o no, es tan impredecible en las transferencias privadas como en las públicas.

Por esta razón, más allá del ejemplo – e igualmente según el modelo de organización de las transferencias privadas - se ejerce presión sobre la generación joven creciente. A este propósito sirven, en el caso del sistema de transferencias privadas, las normas religiosas y sociales, y en el sistema público las leyes estatales. Esto obviamente mejora las posibilidades de la

población económicamente activa actual en cuanto a una protección digna de la vejez, pero estas normas y leyes no son ninguna garantía. Esto es válido tanto para el pasado como para la actualidad.

Tal como lo ha demostrado la historia, las normas religiosas y sociales han sido incumplidas para desventaja de los ancianos. Lo mismo sucede recientemente con la legislación estatal. Los intentos para, por ejemplo, eludir las contribuciones a los sistemas de seguridad mediante el trabajo ilegal o la disminución del estatus de dependencia, son en la actualidad muy extendidos.

En esto poco se puede cambiar, ni siquiera fortaleciendo las leyes o con la ficción del llamado contrato generacional. El contrato generacional tiene en las transferencias públicas un significado parecido al de las relaciones familiares en las transferencias privadas. Así como la fuerza de cohesión de estas últimas ha disminuido a causa de las presiones objetivas y subjetivas de la industrialización y de la individualización, la fuerza de cohesión del contrato generacional también desaparece bajo las cambiantes condiciones demográficas y sociales, pero sobre todo de las nuevas condiciones laborales.

Esto es lo que diferencia al presente del pasado reciente. Hasta hace unos pocos años, las ventajas de las transferencias públicas eran evidentes. Sobre todo lograron ser puestas en funcionamiento, casi de un solo impulso, después de los colapsos de formas alternativas de participación de los no activos económicamente en la generación de riqueza causados por la guerra y condicionados por la posguerra. Las transferencias públicas pueden fluir casi inmediatamente, de ser necesario, por eso superan a todas las formas de participación. Además se pueden adaptar fácilmente a nuevas condiciones, tales como el incremento o disminución de la productividad, o a nuevas

necesidades, como la exigencia de una financiación de la asistencia social. Pero por esta misma razón, son fácilmente manipulables. Como lo demuestra la experiencia, el legislador ha cambiado reiteradamente a su libre voluntad las transferencias públicas, sin importar si éstas son financiadas por impuestos o por aportes. Las demás características de las transferencias públicas son igualmente ambivalentes, a pesar de que existan determinadas diferencias entre las financiadas por aportes y por impuestos.

En estas condiciones, el amplio espectro de riesgos que condiciona sustancialmente la credibilidad sobretodo de las transferencias financiadas por impuestos, aunque también de las del sistema de aportes, genera simultáneamente la total anonimidad entre los económicamente activos y quienes no los son. Esto puede ser intencional. Sin embargo, también puede disminuir los incentivos para contribuir a financiar las transferencias. Nadie asume la responsabilidad directa. Esto es particularmente válido, porque entre las prestaciones entregadas y recibidas pasa mucho tiempo, y no puede establecerse una relación inmediata entre ellas. Hasta empezar a recibir las prestaciones, el individuo sólo sabe vagamente a qué puede atenerse. Esta condición abstracta de los derechos, si es que se puede hablar de ellos, es reforzada por el hecho de que no son transferibles – con excepción de la atención de los deudos. De esa manera, resultan ser altamente inasibles para el individuo en particular.

Otra característica de las transferencias públicas son sus propósitos redistributivos, que son propios de toda sociedad solidaria. Estos efectos son particularmente evidentes en las transferencias públicas financiadas por impuestos, para las que todos aportan, pero de las que solamente pocos se

benefician. Las transferencias financiadas con aportes también generan redistribución social. Aquellos que se pensionan a edad temprana o muy avanzada, sacan provecho de la muerte prematura de un aportante. Quien deja a una viuda y a unos huérfanos, recibe por sus contribuciones una mayor retribución, que aquel que está solo, y así sucesivamente. Pero a pesar de encontrarse bajo las mismas circunstancias, se redistribuye entre aquellos que han pagado grandes aportes durante un largo período y aquellos que han pagado poco por un lapso breve. En total se requiere en Alemania aproximadamente una tercera parte de las transferencias financiadas por aportes en el marco del seguro general de pensiones para los propósitos de los fondos de solidaridad. Visto de otra manera, esto significa que sólo dos tercios de las contribuciones se convierten en beneficios pensionales. Es decir, que también las transferencias financiadas por aportes se traducen de manera parcial en beneficios efectivos únicamente.

Otra característica de las transferencias públicas es su alto grado de dependencia de la estructura de la población y del mercado laboral. Esta dependencia, empero, es mucho mayor en las transferencias financiadas por aportes que en las de financiación pública, teniendo en cuenta su estructura organizacional actual dentro del marco del seguro de pensiones obligatorio. En el caso de las transferencias financiadas por aportes se enfrentan ciertamente empleados dependientes activos y no activos como colectivo anónimo, pero en tal calidad igualmente carentes de medios. Si el número de activos aumenta o disminuye por cambios en la estructura de la población o del mercado laboral, o si los ingresos laborales aumentan o disminuyen, hay un cambio inmediato en las transferencias a los no activos económicamente. El efecto puede ser

positivo si la cantidad de trabajadores y de ingresos aumenta, pero también podría ser negativo si estos disminuyen. Las transferencias públicas, específicamente las financiadas con aportes, son especialmente sensibles a estos cambios.

La dependencia es reforzada en razón de la íntima relación que existe entre transferencias públicas y el Estado nacional. A través de ella sólo cuentan los cambios demográficos y sociales del país en que están ubicadas. Pero este hecho genera también efectos ambivalentes, por que si en una nación las condiciones para la captación de los fondos para las transferencias públicas son favorables, entonces estos fluyen en abundancia, pero si, por el contrario, empeoran, entonces es casi imposible encontrar un equilibrio.

Las transferencias públicas no sólo dependen de estos cambios objetivos. Ellas necesitan de la disponibilidad subjetiva de la población activa para aportar – en lo que se parecen nuevamente a las transferencias privadas. Para esto, los activos tienen que comprender el esfuerzo social y económico que deben realizar a favor de los inactivos. Comprensión económica significa que no existe un camino más eficiente para organizar la participación de los inactivos en la riqueza social. La comprensión social implica, entre otras cosas, que se debe tener en cuenta el mandato de la justicia generacional. Ninguna generación puede esperar que otra asuma cargas excesivas para sostenerla. Si las transferencias públicas pierden esta consideración, el consenso generacional se rompe, y el flujo de las transferencias disminuye o cesa totalmente. Este peligro está siempre latente en las transferencias públicas. Las transferencias suben o caen, según la voluntad de crearlas o terminarlas.

4. El patrimonio privado

Al igual que los sistemas de transferencias privadas o financiadas con impuestos, la participación de los económicamente inactivos en la riqueza a través de un patrimonio privado tiene una larga historia. A menudo el patrimonio complementaba transferencias privadas, inclusive también las reemplazaba. En esto poco o nada ha cambiado, aun cuando en lugar de transferencias privadas han aparecido transferencias fundamentalmente públicas. Para los independientes el patrimonio es invariablemente la forma más importante de participación en la producción de riqueza.

En este contexto se debe diferenciar entre dos clases de patrimonio, cuyos límites, sin embargo, son difusos: el patrimonio productivo y el de otro tipo. El patrimonio productivo es por ejemplo un terreno cultivable, una empresa de manufacturera, el *good will* de una firma o las acciones o participaciones en una empresa de responsabilidad limitada. Pero también puede ser incluido en el patrimonio productivo el dinero que ha sido destinado por los hogares para fines productivos. Aquí deben ser mencionados expresamente derechos a pensiones empresariales. Los otros patrimonios serían, por ejemplo, pertenencias como muebles u obras de arte y demás.

Una característica del patrimonio productivo es que – de manera diferente a las transferencias u otra clase de patrimonio - no sólo posibilita la participación en la generación de riqueza, sino que también aporta a ella. Es por eso que la persona inactiva que posee un patrimonio productivo ya no es realmente inactiva. Él sólo se diferencia del individuo activo en que su aporte a la producción de riqueza no se basa en trabajo remunerado. Pero él participa, al igual que el otro, en la generación de bienes y de servicios. Sin este patrimonio

puesto por él a disposición, la producción de riqueza no podría tener lugar de la manera como sucede. Para los poseedores de patrimonio productivo, por lo tanto, la diferencia entre los económicamente activos y los inactivos comprende sólo un significado limitado.

Esto no es válido para aquellos que obtienen sus ingresos de otros patrimonios o los aprovechan. Para esto es necesario que les sean reconocidos a terceros, por lo general activos, derechos sobre el patrimonio. En retribución, éstos garantizan luego la participación en la generación de riqueza. Entre activos e inactivos se lleva a cabo entonces una especie de trueque: pan fresco, energía eléctrica, atención médica, o visitas al teatro, suceden a la par con el traspaso o la utilización del patrimonio.

Esta forma de participación es para los activos y para los inactivos mucho más concreta que la participación a través de transferencias, específicamente a través de transferencias públicas. Las generaciones se encuentran en una relación de intercambio inmediata, sensorialmente aprehensible, a la cual ambos aportan. Esto aumenta en los jóvenes el aliciente de mantener a los ancianos. Con esto, ellos adquieren títulos de propiedad. Mediante el sistema de transferencias, por el contrario, solo se les generan expectativas más o menos fundadas de participar algún día en ellas.

Lo anterior no significa que en la participación de los inactivos a través de patrimonio, el esfuerzo para los activos sea menor que en la participación por transferencias, pero ambas formas de participación se diferencian en que en la participación a través de patrimonio, las prestaciones y las contraprestaciones de las partes involucradas suceden al mismo tiempo. Los activos reciben el patrimonio de los inactivos y estos consumen lo que les es destinado. Esto

también sucede en las participaciones por transferencias. Sólo que falta la contraprestación. Esta última se espera de la generación siguiente, de los ahora aún inactivos.

A causa de la íntima relación entre prestación y contraprestación, en la participación a través de patrimonio se asegura que no se abusará de ninguna generación - al contrario de lo que ocurre con la participación a través de transferencias. Los ancianos sólo pueden exigir a los jóvenes en la medida que hayan formado un patrimonio, que a su vez represente un valor para los jóvenes. En la participación a través de transferencias se establece por el contrario, un intercambio que después de su muerte, se hace efectivo por la población ahora activa. Si se efectuará o no y hasta qué monto se hará, es incierto. La participación a través de patrimonio se basa en una contraprestación justa, no sólo en relación con las generaciones, sino también de manera individual. Quien durante su fase activa llegó a crear un patrimonio mayor que otro, puede participar cuando ya sea inactivo, en un monto mayor de la de riqueza creada.

Otra ventaja de esta forma de participación es que la población activa está más motivada a sostener a los no activos, que sólo tienen la esperanza de que la generación siguiente algún día les retribuya su preocupación por los ancianos. La población quiere crear un patrimonio. La adquisición e incremento del patrimonio tienen un alto rango social e individual. Esto lo demuestra el comportamiento del ahorro y la generación de patrimonio de amplias capas de la población. Los económicamente activos tienen la tendencia a cambiar patrimonio por producción de riqueza, lo cual es válido sobre todo porque el patrimonio privado puede ser adjudicado de manera concreta a un individuo, y

puede ser formado y transferido por este. El patrimonio privado abre espacios para la fantasía y la actividad humana. A esto hay que agregarle que, en general, produce desde hace mucho mayores ingresos que el trabajo remunerado.

La generación creciente de patrimonio tiene para la economía nacional la ventaja de que su aumento puede estimular la inversión y, con ello, la dinámica económica. La cantidad de bienes y servicios disponibles para la distribución puede entonces crecer. Esta forma de participación puede ser mejor protegida contra las consecuencias de grandes cambios en la estructura de la población que la participación por transferencias, porque algunos patrimonios pueden ser invertidos por fuera del país. Sobre todo patrimonios en efectivo pueden ser dirigidos hacia economías especialmente dinámicas y lograr rendimientos importantes. Al mismo tiempo, esta forma de participación es menos vulnerable frente a cambios en la estructura del mercado laboral.

No obstante, estas ventajas de la participación en la producción de riquezas se enfrentan a una serie de desventajas. Primero, la construcción de un gran patrimonio significa para un individuo un largo período. Como el proceso puede exigir décadas, se debe comenzar tempranamente. En esa fase de la vida, sin embargo, falta la disponibilidad para renunciar significativamente al consumo. A esta duración de largo plazo hay que sumarle que la adaptación a los cambios en las condiciones de vida, como por ejemplo, una necesidad extraordinaria de cuidados o un aumento imprevisto de la esperanza de vida, es compleja, inclusive colectivamente, aún en el marco de los seguros de salud y de vida, e individualmente es casi imposible. Lo mismo ocurre con la conciliación entre los fuertes y los débiles. Dado que el patrimonio privado regularmente refleja una

capacidad y una disponibilidad individual productiva, una conciliación solidaria es casi inexistente.

Finalmente se cuenta entre las desventajas que las distintas formas de patrimonio, como por ejemplo las acciones, pueden fluctuar, y que en caso de un aumento significativo en la generación patrimonial, el valor del patrimonio individual cae y que en eventuales catástrofes económicas, como guerras, se puede llegar hasta la pérdida total.

Con todo, para la participación en la producción de riqueza a través de patrimonio es definitivo que la población esté en capacidad de crearlo. Una parte de la misma puede indudablemente lograrlo, pero para muchos se da una competencia entre la financiación de las transferencias públicas y la generación de patrimonio, es decir, entre aportes públicos y ahorros privados.

5. El patrimonio público

Para completar el cuadro, debe hacerse referencia a la forma de organización “patrimonio público”, a pesar de que en sociedades industriales desarrolladas - y en las otras aún con mayor razón - éstas sólo juegan un papel secundario. Patrimonios públicos como sistemas pensionales iniciados, organizados, respaldados financieramente y administrados por el Estado constituyeron en Alemania a finales del siglo XIX la respuesta del Estado a las consecuencias de la industrialización: el crecimiento de la población anciana, su creciente incapacidad de generar ingresos de trabajo y el desmoronamiento de la familia extensa. En ese contexto, el Estado se sirvió del exitoso instrumento del patrimonio privado, que, desde siempre, había estimulado a la población económicamente activa a permitir participar a la población inactiva en la producción de riqueza, desarrollándolo según las nuevas condiciones y

necesidades. Las personas económicamente más débiles, trabajadores y pequeños empleados, fueron legalmente obligados a reunir junto con los demás un patrimonio común, con el cual pudieran ser protegidos en caso de invalidez o de vejez. La obligación de formar un patrimonio común se extendió en el período subsiguiente a otros sectores económicamente débiles de la población.

Teniendo en cuenta la baja capacidad de producción de los asegurados, el Estado debió fomentar la conformación de la base de capital. Lo hizo subvencionando en la fase inicial las pensiones concedidas a través de impuestos. En la práctica coexistían, uno al lado del otro, un sistema basado en capital público y uno de transferencias financiadas por impuestos. Con el correr del tiempo este sistema basado en capital se autofinanció. Al estallar la Primera Guerra Mundial había un capital en reserva que permitía cubrir las pensiones hasta por diez años más.

Sin embargo, en la primera Guerra mundial la gran debilidad del sistema se hizo evidente: el Estado se servía de él arbitrariamente. El capital acumulado se acabó y con la inflación que sobrevino, fue eliminado en gran parte. Otra desventaja, además de esta posibilidad de manipulación del patrimonio público, es la concentración del poder económico en el Estado. Teniendo en cuenta que los patrimonios públicos, al igual que los privados, deben trabajar para que sean productivos, el Estado ejerce una influencia en la dirección de la economía, que sobrepasa ampliamente sus instrumentos políticos.

Por eso mismo, desde 1924 se introdujeron, en vez de los patrimonios públicos, las transferencias financiadas por aportes. Intentos posteriores de volver a generar una reserva de capital, transcurrieron sin éxito. Todavía hoy se

registran en Alemania en las entidades de previsión social de carácter corporativo ciertas reminiscencias de la concepción inicial.

6. Conclusión

En los últimos tiempos se pueden observar en todas las sociedades industriales desarrolladas significativos desplazamientos del sistema organizacional de las transferencias públicas hacia la forma de los patrimonios privados. Sin embargo, hay que tener en cuenta que entre los distintos países se registran grandes diferencias. Mientras que, por ejemplo, en Suiza, Inglaterra o los Estados Unidos, las personas, que (ya) no desempeñan un trabajo remunerado participan sustancialmente desde hace mucho tiempo en la producción de riqueza a través de patrimonios privados o por lo menos semi-privados, en países como Alemania, Austria y Francia esta forma de participación está sólo moderadamente desarrollada. Así, en Alemania, el 80% de los ingresos por pensiones fluyen a través de transferencias públicas, mientras que en Suiza, por el contrario, apenas el 45% de ellos.

La razón determinante del desplazamiento de las transferencias públicas hacia los patrimonios privados la constituyen las profundas transformaciones demográficas en los países industriales desarrollados. A causa del notable crecimiento del grupo de población de la tercera edad, aumentan vertiginosamente los gastos en las transferencias públicas. Hace 30 años, en Alemania se necesitaba para este propósito cerca de una quinta parte del Producto Interno Bruto. En la actualidad ya es aproximadamente una tercera parte, y si no ocurren cambios sustanciales en los sistemas de seguridad social, dentro de 30 años ascenderá holgadamente a la mitad. Como se teme

que la generación activa de ese entonces se va a negar a asumir semejante carga, los sistemas de seguridad social deben ser transformados ahora.

El modelo básico de esa transformación en la mayoría de los países, si bien prevé mantener los sistemas de transferencia pública financiados por aportes, propone reducirlos en volumen, complementándolos a través de la formación de patrimonios privados. A largo plazo, en países como Alemania, Austria, Italia o Francia, los derechos a la transferencia de rendimientos de los sistemas públicos y de los patrimonios privados como formas de participación deben existir paralelamente y en equilibrio. Sin embargo aún se da en casos aislados una resistencia política. No todos quieren aceptar los cambios, que traen consigo transformaciones de esta naturaleza. Pero por lo menos esto es seguro: una sociedad, que participa en la producción de riqueza de manera sustancial a través del patrimonio privado, tiene una estructura y una comprensión de sí misma muy distintas que aquella sociedad que depende de las transferencias públicas.